Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Dokumenter udvekslet mellem Medienævnet og dets sekretariat undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 3. Spørgsmål om omfanget af aktindsigtsanmodning og om ekstrahering (offentlighedslovens § 28) og meroffentlighed (offentlighedslovens § 14)

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/01669

Dokumenter udvekslet mellem Medienævnet og dets sekretariat undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 3. Spørgsmål om omfanget af aktindsigtsanmodning og om ekstrahering (offentlighedslovens § 28) og meroffentlighed (offentlighedslovens § 14)

16-08-2016

Sag nr. 16/01669

Medienævnets delvise afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende medie B

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

- Det er min opfattelse, at to e-mails fra B af henholdsvis den 9. og 11. marts 2014 burde have været anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

  Jeg mener på den baggrund, at Medienævnet ved afgørelsen af 11. april 2016 burde have taget stilling til, om du kunne få aktindsigt i de to e-mails. Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse og samtidig henstillet til nævnet at genoptage sagen med henblik på en vurdering af, om du kan få aktindsigt i de nævnte e-mails.

- I de akter, som jeg har modtaget fra Medienævnet, ligger også nogle yderligere dokumenter vedrørende redaktionel produktionsstøtte til B i 2014. Det drejer sig om en e-mail af 10. april 2014 fra Kulturstyrelsen til B og breve af henholdsvis 2. maj 2014, 27. juni 2014 og 24. maj 2016 fra Kulturstyrelsen til B om korrigeret/endeligt/ekstra tilskud til redaktionel produktion i 2014.

  Det ser umiddelbart ikke ud til, at du har fået indsigt i denne korrespondance. I det omfang dette er rigtigt, har jeg meddelt Medienævnet, at min henstilling også omfatter en stillingtagen til aktindsigt heri.

- Jeg må forstå det sådan, at det regneark, der blev undtaget som et internt dokument efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, blev betragtet som internt i sekretariatet for Medienævnet – dvs. i Slots- og Kulturstyrelsen – men ikke i Medienævnet selv.

  Det fremgår imidlertid af sagen, at afgørelsen om aktindsigt – herunder i regnearket – blev truffet af Medienævnet. Jeg må derfor gå ud fra, at nævnet i forbindelse med afgørelsen har været i besiddelse af de akter, som anmodningen om indsigt angik, herunder regnearket. Regnearket blev i så fald i forbindelse med behandlingen og afgørelsen af din anmodning om indsigt udvekslet mellem sekretariatet og nævnet.

  Efter videregivelsen til nævnet kunne regnearket ikke undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Derimod kunne regnearket uanset videregivelsen undtages efter offentlighedslovens § 27, nr. 3.

- Jeg kan ikke kritisere, at indstillingerne til møderne i Medienævnet og referaterne fra møderne blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 3.

- Jeg er enig med Medienævnet i, at der i de undtagne dokumenter indgår oplysninger, der i udgangspunktet er omfattet af ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1. Jeg er også enig i, at nogle af de ekstraheringspligtige oplysninger fremgår af andre dokumenter, der er udleveret i forbindelse med aktindsigten, og at ekstraheringspligten derfor ikke gælder for disse oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Det burde dog være fremgået af afgørelserne i sagen, at der var ekstraheringspligtige oplysninger i de undtagne dokumenter, men at disse ikke blev udleveret som følge af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

- Der er i dokumentet "Møde i Medienævnet den 31. marts 2014" efter min opfattelse oplysninger omfattet af bestemmelsen i § 28, stk. 1, som ikke fremgår af andre dokumenter, der er udleveret i forbindelse med aktindsigten. I det omfang der udleveres yderligere dokumenter i forbindelse med en genoptagelse af sagen, kan ekstrahering imidlertid eventuelt herefter undlades med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

  Jeg tager på den baggrund ikke endeligt stilling til spørgsmålet om ekstrahering, men jeg har i forbindelse med min henstilling til Medienævnet om at genoptage sagen bedt nævnet om også på ny at tage stilling til, om der er oplysninger i dokumentet "Møde i Medienævnet den 31. marts 2014", der skal udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

- På baggrund af den måde, som afslaget på meroffentlighed er formuleret på i afgørelsen af 16. marts 2016, må jeg umiddelbart lægge til grund, at spørgsmålet om meroffentlighed kun er overvejet i forhold til de oplysninger, som oprindeligt blev undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2 – og som senere blev udleveret i forbindelse med afgørelsen af 11. april 2016 – men at det ikke er overvejet i forhold til oplysningerne i de dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 27, nr. 3.

  Jeg har på den baggrund henstillet til Medienævnet, at nævnet i forbindelse med genoptagelsen af sagen på ny vurderer spørgsmålet om meroffentlighed i dokumenterne. "

Nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" kan du læse mere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 14 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om, og hvad tager jeg stilling til?

Sagen drejer sig om aktindsigt i dokumenter hos Medienævnet om medie B's ansøgninger om redaktionel produktionsstøtte for 2014, 2015 og 2016.

Medienævnet gav dig ved afgørelse af 16. marts 2016 aktindsigt i de afgørelser om redaktionel produktionsstøtte, som nævnet havde truffet i forhold til B, med undtagelse af enkelte oplysninger om størrelsen af opgjorte redaktionelle omkostninger. Nævnet undtog dokumenter udarbejdet til eget brug ved behandlingen af ansøgningerne efter offentlighedslovens § 23 og indstillinger til og referater af Medienævnets møder fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, stk. 3.

Efter at have indhentet en udtalelse fra B gav Medienævnet dig desuden ved afgørelsen af 11. april 2016 aktindsigt i B's ansøgninger om produktionsstøtte. Det fremgår af udtalelsen af 24. maj 2016 til mig, at der herved blev givet aktindsigt i størrelsen af de opgjorte redaktionelle omkostninger, som blev undtaget fra aktindsigt ved besvarelsen af 16. marts 2016.

Da du således som udgangspunkt har fået aktindsigt i afgørelserne i forhold til B og i dokumenterne vedrørende ansøgningerne, angår min undersøgelse kun de dokumenter, som blev undtaget efter henholdsvis § 23 og § 27, nr. 3, i offentlighedsloven. Se dog nedenfor i pkt. 2 om afgrænsningen af din aktindsigtsanmodning.

Jeg bemærker, at indstillingerne til og referaterne af møderne i Medienævnet indeholder oplysninger om mange andre medier end B. Jeg går i den forbindelse ud fra, at Medienævnet kun har anset oplysningerne om B i indstillingerne og referaterne for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

2. Afgrænsningen af din aktindsigtsanmodning

Du bad den 8. marts 2016 Medienævnet om "aktindsigt i jeres behandling af B's ansøgning om mediestøtte, jeres eventuelle evalueringer i den forbindelse og jeres sagsbehandling af min henvendelse".

Ved afgørelserne af 16. marts og 11. april 2016 tog Medienævnet stilling til aktindsigt i de dokumenter, der var journaliseret på sagerne vedrørende møderne i nævnet om ansøgningerne for 2014, 2015 og 2016

og på sagerne vedrørende selve ansøgningerne for 2014, 2015 og 2016. Medienævnet oplyste i afgørelsen af 11. april 2016 vedrørende ansøgningerne, at du havde fået "fuld aktindsigt".

Ved min gennemgang af sagen blev jeg opmærksom på, at der i forbindelse med ansøgningen om produktionsstøtte for 2014 havde været efterfølgende korrespondance med B, bl.a. om spørgsmålet om opgørelse af egenproduceret stof. Det drejede sig om to e-mails af 9. og 11. marts 2014 fra B til Medienævnet.

Medienævnet har oplyst, at nævnet ikke har taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i disse e-mails, da de beklageligvis ikke er blevet journaliseret på ansøgningssagen.

Det er min opfattelse, at de to e-mails – sådan som din aktindsigtsanmodning var formuleret – måtte anses for omfattet af anmodningen. Jeg bemærker i den forbindelse, at retten til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling, og at det i den forbindelse er uden betydning, om dokumentet er journaliseret på den pågældende sag. Se bl.a. de specielle bemærkninger til § 7 i forarbejderne til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013).

Jeg mener på den baggrund, at Medienævnet ved afgørelsen af 11. april 2016 burde have taget stilling til, om du kunne få aktindsigt i de to e-mails. Jeg har gjort Medienævnet bekendt med min opfattelse og samtidig henstillet til nævnet at genoptage sagen med henblik på en vurdering af, om du kan få aktindsigt i de nævnte e-mails.

I de akter, som jeg har modtaget fra Medienævnet, ligger også nogle yderligere dokumenter vedrørende redaktionel produktionsstøtte til B i 2014. Det drejer sig om en e-mail af 10. april 2014 fra Kulturstyrelsen til B og breve af henholdsvis 2. maj 2014, 27. juni 2014 og 24. maj 2016 fra Kulturstyrelsen til B om korrigeret/endeligt/ekstra tilskud til redaktionel produktion i 2014.

Det ser umiddelbart heller ikke ud til, at du har fået indsigt i denne korrespondance. I det omfang dette er rigtigt, har jeg meddelt Medienævnet, at min henstilling også omfatter en stillingtagen til aktindsigt heri.

3. Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1

3.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, lyder således (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

"§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde. ”

I de specielle bemærkninger til § 23 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”Bestemmelsen i nr. 1 indebærer som nævnt, at ethvert dokument, der ikke afgives til *udenforstående*, betragtes som et internt dokument. Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder *inden for samme myndighed* (’intern’ afgivelse), betragtes som et internt dokument, idet der ikke er tale om afgivelse til udenforstående, mens udveksling mellem *to forskellige myndigheder* (’ekstern’ afgivelse) indebærer, at dokumentet som udgangspunkt mister sin interne karakter, jf. også stk. 2.

3.2. Det fremgår af afgørelsen af 16. marts 2016, at Medienævnet ikke kunne imødekomme din anmodning om aktindsigt i dokumenter udarbejdet til eget brug ved behandlingen af ansøgningen, idet retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter.

Medienævnet henviste i den forbindelse til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Af udtalelsen til mig af 24. maj 2016 fremgår, at Medienævnet har undtaget dokumenter udarbejdet af Slots- og Kulturstyrelsen til eget brug ved behandling af ansøgningerne om redaktionel produktionsstøtte fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Nævnet har angivet, at ”Nævnet har således betragtet disse dokumenter som interne dokumenter, idet de ikke er afgivet til udenforstående”.

Jeg må ud fra udtalelsen til mig af 24. maj 2016 forstå, at der kun er tale om ét dokument, der er undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 – nemlig et regneark, som nævnets sekretariat udarbejder til brug ved forberedelsen af nævnets behandling af ansøgninger ved hver enkelt ansøgningsrunde.

Til regnearket importeres oplysningerne fra de elektroniske ansøgninger. Det anvendes som et oversigtsark og arbejdsdokument for sekretariatet, hvor sekretariatet kan anføre eventuelle bemærkninger. Selve indstillingen til nævnets afgørelse skrives ind i databasen. Oplysningerne fra ansøgningerne og sekretariatets vurdering og indstilling overføres herefter til det materiale, der udsendes til Medienævnet forud for de nævnsmøder, hvor ansøgningerne behandles.

På denne baggrund må jeg forstå Medienævnet således, at dokumentet betragtes som internt i sekretariatet for Medienævnet – dvs. Slots- og Kulturstyrelsen – men ikke i Medienævnet selv.

3.3. Det fremgår af sagen, at afgørelsen om aktindsigt – herunder i det omtalte regneark – blev truffet af Medienævnet. Jeg må derfor også gå ud fra, at nævnet i forbindelse med afgørelsen har været i besiddelse af de akter, som anmodningen om indsigt angik, herunder regnearket. Regnearket blev i så fald i forbindelse med behandlingen og afgørelsen af din anmodning om indsigt udvekslet mellem sekretariatet og nævnet.

Selv om regnearket på tidspunktet for din anmodning om aktindsigt kun var i sekretariatets ”besiddelse” (jf. offentlighedslovens § 36, stk. 1, 2. pkt.), mener jeg, at det var korrekt, at regnearket under aktindsigtsagens behandling blev videregivet til nævnet. Jeg henviser i den forbindelse til, at sekretariatet i sin betjening af nævnet er undergivet nævnets nærmere instruktion og styring. Jeg henviser endvidere til, at

sekretariatet alene havde udarbejdet regnearket til brug for sekretariatsbetjeningen af nævnet, og ikke som led i styrelsens øvrige arbejde.

Efter videregivelsen til nævnet kunne regnearket imidlertid ikke undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Derimod kunne det uanset videregivelsen undtages efter offentlighedslovens § 27, nr. 3. Se nærmere om denne bestemmelse nedenfor.

Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere.

4. Dokumenter undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3

4.1. Det følger af § 15 i mediestøtteloven (lov nr. 1604 af 26. december 2013), at Kulturstyrelsen stiller sekretariatsbetjening til rådighed for Medienævnet. Det samme følger af § 28, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1653 af 27. december 2013 om mediestøtte og af § 2 i bekendtgørelse nr. 152 af 19. februar 2014 om forretningsorden for medienævnet.

Kulturstyrelsen blev den 1. januar 2016 sammenlagt med Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme og blev til Slots- og Kulturstyrelsen.

4.2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3, lyder således (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

"§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

…

3) Dokumenter, der udveksles, i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed. "

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen i forarbejderne er anført, at bestemmelsen er identisk med den tidligere lovs § 10, nr. 3, og der er derfor for så vidt angår rækkevidden af bestemmelsen henvist til beskrivelsen af gældende ret.

I pkt. 3.4.2.3 i de almindelige bemærkninger er anført følgende om den tidligere lovs § 10, nr. 3 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

"Bestemmelsen i § 10 undtager endvidere dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, jf. § 10, nr. 3. Bestemmelsen tager for det første sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, og for det andet de 'ulovbestemte' tilfælde, hvor en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed. "

I vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 til offentlighedsloven er ligeledes anført, at bestemmelsen i § 27, nr. 3, navnlig tager sigte på de tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed.

4.3. Medienævnet har i afgørelsen af 16. marts 2016 og i udtalelsen til mig af 24. maj 2016 henvist til, at indstillingerne til mødet i nævnet og referaterne af møderne er undtaget efter § 27, nr. 3, da det er fastsat i § 15 i lov om mediestøtte, at Kulturstyrelsen stiller sekretariatsbistand til rådighed for nævnet.

Medienævnet har i den forbindelse lagt vægt på det, som er anført i vejledningen til offentlighedsloven.

4.4. Jeg forstår, at indstillingerne til møderne i Medienævnet og referaterne af møderne er udarbejdet af Slots- og Kulturstyrelsen som sekretariat for Medienævnet, og at de er udvekslet med Medienævnet i forbindelse med ansøgningerne om redaktionel produktionsstøtte, hvor Medienævnet har kompetence til at træffe afgørelse efter lov om mediestøtte.

Da det er bestemt i lov om mediestøtte, at Slots- og Kulturstyrelsen stiller sekretariatsbistand til rådighed for Medienævnet i forbindelse med ansøgninger om tilskud efter loven, er jeg enig med Medienævnet i, at dokumenter, der er udvekslet mellem Slots- og Kulturstyrelsen og Medienævnet i denne forbindelse, er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at indstillingerne til møderne i nævnet og referaterne fra mødet som udgangspunkt blev undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen.

5. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28

5.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 lyder således (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

"§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) oplysningerne er offentligt tilgængelige. "

I de specielle bemærkninger til § 28 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne '*er relevante for sagen*'. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt* til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

…

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand. ”

5.2. Medienævnet har i udtalelsen til mig af 24. maj 2016 anført, at nævnet har overvejet, hvorvidt der i de undtagne dokumenter er oplysninger, der skulle have været meddelt aktindsigt i ved ekstrahering, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Nævnet finder imidlertid, at de faktuelle oplysninger, der indgår i sekretariatets interne dokumenter samt i mødematerialet til og referatet af nævnets møder, tillige fremgår af andre dokumenter, som er udleveret i forbindelse med aktindsigten, navnlig af ansøgningerne og afgørelserne om tilskud.

5.3. Jeg må forstå Medienævnet sådan, at det er nævnets opfattelse, at der i de undtagne dokumenter indgår oplysninger, der i udgangspunktet er omfattet af ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1. Det er jeg enig i.

Jeg er også enig i, at nogle af de ekstraheringspligtige oplysninger fremgår af andre dokumenter, der er udleveret i forbindelse med aktindsigten, og at ekstraheringspligten derfor alligevel ikke gælder for disse oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Jeg bemærker i denne forbindelse, at det burde være fremgået af afgørelserne i sagen, at der var ekstraheringspligtige oplysninger i de undtagne dokumenter, men at disse ikke blev udleveret som følge af bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Jeg har gjort Medienævnet bekendt med min opfattelse.

Der er i dokumentet "Møde i Medienævnet den 31. marts 2014" efter min opfattelse oplysninger omfattet af bestemmelsen i § 28, stk. 1, som ikke fremgår af andre dokumenter, der er udleveret i forbindelse med aktindsigten.

I det omfang de yderligere dokumenter, der er omtalt ovenfor under pkt. 2, udleveres i forbindelse med en genoptagelse af sagen, kan ekstrahering imidlertid eventuelt herefter undlades med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Jeg tager på den baggrund ikke endeligt stilling til spørgsmålet om ekstrahering, men jeg har i forbindelse med min henstilling til Medienævnet om at genoptage sagen bedt nævnet om også på ny at tage stilling til, om der er oplysninger i dokumentet "Møde i Medienævnet den 31. marts 2014", der skal udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

6. Meroffentlighed

6.1. Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighedsprincippet lyder således:

"§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21. "

I de specielle bemærkninger til § 14 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. anført følgende:

"I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de

pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Dette skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens

§ 27, hvis formulering foreslås ændret med det samtidig fremsatte forslag til ændringer i bl.a. forvaltningsloven.

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovforslagets §§ 30-33. Det bemærkes dog, at der også i de tilfælde, hvor oplysningerne er omfattet af de nævnte undtagelsesbestemmelser, kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, der varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv råder over, f.eks. hensynet til det offentliges økonomiske interesser (lovforslagets § 33, nr. 3). ”

6.2. Det fremgår af Medienævnets afgørelse af 16. marts 2016, at nævnet har overvejet, om ”de omhandlede oplysninger” burde udleveres til dig efter meroffentlighedsprincippet.

Medienævnet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, og på den anden side din interesse i aktindsigt. Medienævnet har på den baggrund ikke fundet anledning til at udlevere oplysningerne til dig.

Spørgsmålet om meroffentlighed er ikke omtalt i afgørelsen af 11. april 2016 eller i udtalelsen til mig af 24. maj 2016.

6.3. På baggrund af den måde, som afslaget på meroffentlighed er formuleret på i afgørelsen af 16. marts 2016, må jeg umiddelbart lægge til grund, at spørgsmålet om meroffentlighed kun er overvejet i forhold til de oplysninger, som oprindeligt blev undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, og som senere blev udleveret i forbindelse med afgørelsen af 11. april 2016, men at det ikke er overvejet i forhold til oplysningerne i de dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 27, nr. 3.

Jeg har på den baggrund henstillet til Medienævnet, at nævnet i forbindelse med genoptagelsen af sagen på ny vurderer spørgsmålet om meroffentlighed i dokumenterne.

Jeg beder dig afvente Medienævnets nye stillingtagen i sagen og foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til

Medienævnet

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagens akter, at du fra september 2015 har korresponderet med Kulturstyrelsen (nu Slots- og Kulturstyrelsen) om forskellige spørgsmål vedrørende medie B, herunder spørgsmålet om, hvorvidt mediet var berettiget til mediestøtte.

Den 8. marts 2016 anmodede du i den forbindelse om aktindsigt i dokumenter vedrørende Medienævnets behandling af B's ansøgning om mediestøtte og Medienævnets evalueringer i den forbindelse.

Den 16. marts 2016 gav Medienævnet dig delvis aktindsigt. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Medienævnet forstår din anmodning om aktindsigt tillige gælder selve B's ansøgning om redaktionel produktionsstøtte. Forinden nævnet kan tage stilling til din aktindsigtsanmodning heri, har nævnet rettet henvendelse til B med henblik på en udtalelse. Grunden herfor er, at ansøgningen efter Medienævnets opfattelse kan indeholde oplysninger, som bør undtages fra retten til aktindsigt i henhold til § 30 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Medienævnet vender derfor tilbage for så vidt angår denne del af aktindsigtsanmodningen, hvorfor nedenstående afgørelse alene angår den øvrige del af sagen.

Medienævnet forventer at kunne vende tilbage herom umiddelbart efter påske.

Afgørelse

Medienævnet imødekommer delvist din anmodning om aktindsigt.

Medienævnet har givet aktindsigt i følgende:

– Afgørelse af 9. april 2014 med undtagelse af en enkelt oplysning
– Afgørelse af 5. december 2014 med undtagelse af en enkelt oplysning

– Tillæg til afgørelse af 9. december 2014
– Afgørelse af 18. marts 2015 med undtagelse af en enkelt oplysning
– Afgørelse af 3. december 2015
– Tillæg til afgørelse af 21. december 2015

Medienævnet kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt i dokumenter udarbejdet til eget brug ved behandlingen af ansøgningen, idet retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter.

Medienævnet kan heller ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt i indstillinger og referater af Medienævnets møder, idet retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Medienævnet imødekommer i øvrigt aktindsigt i din henvendelse om aktindsigt samt aktindsigt i mail til B om en udtalelse, dog udeladt dokumenterne, som B netop skal forholde sig til.

Dokumenterne er vedhæftet.

Begrundelse

Medienævnets afgørelse

Medienævnet har vurderet, at afgørelserne truffet i forbindelse med behandling af ansøgninger fra B om redaktionel produktionsstøtte samt tillæg hertil kan udleveres med undtagelse af oplysning om størrelsen af de opgjorte redaktionelle omkostninger. Denne oplysning finder Medienævnet er af økonomisk betydning for B, hvorfor oplysningen er undtaget fra aktindsigt.

Dokumenter til eget brug ved behandling af ansøgningerne

Medienævnet anser dokumenter til eget brug for behandlingen af ansøgninger undtaget fra offentlighed efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, idet materialet betragtes som interne dokumenter.

Referater fra møder i Medienævnet

Medienævnet anser indstillingerne og referaterne af nævnets møder som undtaget fra offentlighed efter offentlighedslovens § 27, nr. 3, idet det er fastsat i § 15 i lov om mediestøtte, at Kulturstyrelsen stiller sekretariatsbetjening til rådighed for nævnet.

Det anføres således i vejledningen til offentlighedsloven, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3, navnlig tager sigte på de tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed.

Meroffentlighed

Medienævnet har overvejet, om de omhandlede oplysninger bør udleveres til dig efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Medienævnet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, og på

den anden side din interesse i aktindsigt. Medienævnet har på den baggrund ikke fundet anledning til at udlevere oplysningerne.

Retsgrundlag

Afgørelsen er truffet i medfør af offentlighedsloven, lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 27, nr. 3, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Ifølge offentlighedslovens § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el. lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Dersom de hensyn, der er nævnt i bl.a. § 30, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, jf. offentlighedslovens § 34. Det gælder dog ikke, hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. § 34, nr. 3. ”

Medienævnet skrev den 16. marts 2016 således til B:

”Medienævnet har modtaget en anmodning om aktindsigt i jeres ansøgning om redaktionel produktionsstøtte for tilskudsårene 2014, 2015 og 2016.

I bedes venligst oplyse, hvorvidt der er oplysninger i jeres ansøgning for 2014 samt jeres indberetninger for henholdsvis 2015 og 2016, som I mener bør være undtaget fra aktindsigt, fordi de vil kunne skade jer eller jeres virksomhed. Medienævnet vil herefter tage stilling til begæringen om aktindsigt i afgørelsen. ”

B oplyste den 17. marts 2016 over for Medienævnet, at B ikke så grund til, at noget blev undtaget fra aktindsigt.

Ligeledes den 17. marts 2016 bad du Medienævnet om at genoverveje det delvise afslag på aktindsigt, og du klagede til mig over afgørelsen. Du pointerede i den forbindelse, at det var din opfattelse, at nævnet burde have givet dig oplysningerne som meroffentlighed.

Den 22. marts 2016 skrev jeg til dig, at Medienævnet ikke havde truffet en endelig afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning, og at afgørelsen af 16. marts 2016 derfor var en delafgørelse. Jeg bad dig på den baggrund om at vente, til du havde modtaget en endelig afgørelse, før du tog stilling til, om der var grundlag for at klage til mig.

Den 11. april 2016 skrev Medienævnet til dig, at du "i forlængelse af vort brev af 16. marts gives fuld aktindsigt i B's ansøgning om redaktionel produktionsstøtte".

Medienævnet vedhæftede dokumenterne og anførte, at nævnet herefter betragtede din anmodning om aktindsigt som færdigbehandlet.

Den 12. april 2016 klagede du til mig over, at du fortsat ikke havde fået aktindsigt i Medienævnets interne dokumenter.

I anledning af din klage bad jeg den 19. april 2016 Medienævnet om en udtalelse og om at låne akterne i sagen. Jeg bad særligt Medienævnet om at redegøre for nævnets overvejelser om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28.

I en udtalelse af 24. maj 2016 anførte Medienævnet bl.a. følgende:

"1.2. Ansøgninger om mediestøtte fra B

B har søgt om mediestøtte til B for 2014, 2015 og 2016.

Ansøgningerne om kommunikationen med B er journaliseret i Slots- og Kulturstyrelsens tilskudsadministrative system således:

– MERP. 2014-0047, Ansøgning om produktionsstøtte 2014
– MEST30. 2014-0013, Ansøgning om produktionsstøtte 2015
– MEST30. 2015-0075, Ansøgning om produktionsstøtte 2016

Der vedlægges et skærmbillede over akterne i de tre sager.

1.3. Medienævnets behandling af ansøgninger om redaktionel produktionsstøtte

Medienævnet har behandlet ansøgninger om redaktionel produktionsstøtte i sine møder således:

Ansøgninger for 2014, behandlet i Medienævnets møde den 31. marts 2014

Ansøgninger for 2015, behandlet i Medienævnets møde den 19. november 2014

Ansøgninger for 2016, behandlet i Medienævnets møde den 17. november 2015

Dokumenter vedrørende Medienævnets møder er journaliseret i Slots- og Kulturstyrelsens journalsystem. Der er oprettet følgende sager på de pågældende møder:

– J.nr. 15/00147, Møde i Medienævnet 2015-11-17
– J.nr. 2014-019500, Møde i Medienævnet 2014-11-19
– J.nr. 2014-005570, Møde i Medienævnet 2014-03-31

1.4. Medienævnets afgørelse af aktindsigtsanmodning af 8. marts 2016 fra A

Ved e-mail af 8. marts 2016 bad A Slots- og Kulturstyrelsen om aktindsigt i behandlingen af B's ansøgning om mediestøtte, eventuelle evalueringer i den forbindelse og sagsbehandlingen af A's henvendelse.

Ved brev af 16. marts 2016 meddelte Medienævnet A aktindsigt i en række dokumenter vedrørende ansøgninger om mediestøtte fra og kommunikation med B.

Medienævnet undtog oplysningen i dokumenterne om størrelsen af de opgjorte redaktionelle omkostninger i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Medienævnet kunne endvidere ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt i dokumenter udarbejdet til Slots- og Kulturstyrelsens eget brug ved behandlingen af ansøgningerne om redaktionel produktionsstøtte, idet der henvistes til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Endelig kunne Medienævnet ikke imødekomme ansøgningen om aktindsigt i indstillinger og referater af Medienævnets møder under henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 3.

Ved e-mail af 11. april 2016 gav Medienævnet A – efter indhentet udtalelse fra B – fuld aktindsigt i B's ansøgninger om redaktionel produktionsstøtte. Der blev herefter givet aktindsigt i oplysningerne om størrelsen af de opgjorte redaktionelle omkostninger, som var undtaget ved den foreløbige besvarelse af 16. marts 2016 til A.

Medienævnet har herefter meddelt A aktindsigt i sagerne

– MERP. 2014-0047, Ansøgning om produktionsstøtte 2014
– MEST30. 2014-0013, Ansøgning om produktionsstøtte 2015
– MEST30. 2015-0075, Ansøgning om produktionsstøtte 2016

Medienævnet har undtaget samtlige dokumenter fra aktindsigt i sagerne

– J.nr. 15/00147, Møde i Medienævnet 2015-11-17
– J.nr- 2014-019500, Møde i Medienævnet 2014-11-19
– J.nr. 2014-005570. Møde i Medienævnet 2014-03-31

Under henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 3.

2. Medienævnets udtalelse

2.1. Undtagelse af dokumenter udarbejdet til Slots- og Kulturstyrelsens eget brug ved behandling af ansøgninger om redaktionel produktionsstøtte, offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Medienævnet har undtaget dokumenter udarbejdet af Slots- og Kulturstyrelsen til eget brug ved behandling af ansøgningerne om redaktionel produktionsstøtte fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Nævnet har således betragtet disse dokumenter som interne dokumenter, idet de ikke er afgivet til udenforstående.

Dokumenterne omfatter et regneark, som nævnets sekretariat udarbejder til brug ved forberedelsen af nævnets behandling af ansøgninger ved hver enkelt ansøgningsrunde.

Til regnearket importeres oplysningerne fra de elektroniske ansøgninger. Regnearket anvendes som et oversigtsark og arbejdsdokument for sekretariatet, hvor sekretariatet kan anføre eventuelle bemærkninger. Selve indstillingen til nævnets afgørelse skrives ind i databasen. Oplysningerne fra ansøgningerne og sekretariatets vurdering og indstilling overføres herefter til det materiale, der udsendes til Medienævnet forud for de nævnsmøder, hvori ansøgningerne behandles.

Spørgsmålet om ekstrahering af oplysninger i henhold til offentlighedslovens § 28 er omtalt under pkt. 2.3.

2.2. Undtagelse af indstillinger og referater af Medienævnets møder, offentlighedslovens § 27, nr. 3.

Medienævnet har undtaget indstillinger til nævnet fra sekretariatet og referater af Medienævnets møder om nævnets behandling af ansøgninger fra B fra aktindsigt.

Dokumenterne omfatter:

- Referaterne af Medienævnets møder henholdsvis den 31. marts 2014 og den 19. november 2014 og den 17. november 2015,
- Mødemateriale, udarbejdet til Medienævnet af Slots- og Kulturstyrelsen som sekretariat, herunder indstilling til Medienævnet om sagernes afgørelse.

Dokumenterne er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 27, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden.

Medienævnet har herved lagt vægt på, at det anføres i vejledningen til offentlighedsloven, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3, navnlig tager sigte på de tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed.

2.3. Medienævnets overvejelser om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28

Medienævnet har overvejet, hvorvidt der i de dokumenter, som nævnet har undtaget fra offentlighed i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 27, nr. 3, er oplysninger om sagens faktiske grundlag, af relevans for sagen, som der skulle have været meddelt aktindsigt i ved ekstrahering, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Medienævnet finder imidlertid, at de faktuelle oplysninger, der indgår i sekretariatets interne dokumenter samt i mødematerialet til og i referaterne af nævnets møder, tillige fremgår af andre dokumenter, som er udleveret i forbindelse med aktindsigten, navnlig af ansøgningerne og afgørelserne om tilskud. Dette gælder også oplysninger, der gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende sagens afgørelse.

Det er samtidig Medienævnets opfattelse, at de vurderinger, der indgår i dokumenterne, må betragtes som interne vurderinger, synspunkter og argumenter i forhold til sagens afgørelse og som sådan ikke omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28.

Medienævnet finder derfor ikke, at der har været grundlag for at meddele aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, i oplysninger der ved nævnets afgørelse om aktindsigt af 16. marts 2016 blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 27, nr. 3. ”

Den 7. juni 2016 kom du med bemærkninger til Medienævnets udtalelse og skrev bl.a., at du mente, at det måtte være i offentlighedens interesse at kende diskussionen og argumenterne omkring tildeling af offentlige midler til medier, der forventedes at leve op til nogle journalistiske og indholdsmæssige krav. Offentlig indsigt i mødereferater og lignende kunne give mulighed for at sikre, at personlige holdninger og interesser ikke blev sat over lovens krav til modtagelse af mediestøtte.

Den 8. juni 2016 meddelte jeg dig og Medienævnet, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og nævnet.

Efter min umiddelbare gennemgang af sagen fandt jeg det nødvendigt at bede Medienævnet om yderligere oplysninger. Det skete ved e-mail af 4. juli 2016.

Medienævnet svarede den 5. juli 2016 således:

”Folketingets ombudsmand har ved e-mail af 4. juli 2016 rettet henvendelse til Medienævnet i ovennævnte sag.

Det oplyses i mailen, at det af bilag til materialet til mødet i Medienævnet den 31. marts 2014 fremgår, at der efter B’s indgivelse af ansøgning om redaktionel produktionsstøtte for 2014 efterfølgende har været mailkorrespondance med B, bl.a. om spørgsmålet om opgørelse af egenproduceret stof. Bilaget er af den 21. marts 2014 og benævnt ”Punkt 4, bilag 4, Yderligere oplysninger fra B – 2 Mail fra (…) af 9. og 11. marts 2014. ”

Folketingets Ombudsmand anmoder om at få oplyst, hvorvidt A har fået aktindsigt i denne korrespondance mellem B og Slots- og Kulturstyrelsen, det vil sige korrespondance der ligger mellem selve ansøgningen og Medienævnets afgørelse om redaktionel produktionsstøtte for 2014 og om Medienævnet i det hele taget har forholdt sig til spørgsmålet om aktindsigt i denne korrespondance.

Samtidig anmoder Folketingets Ombudsmand om at få tilsendt kopi af korrespondancen – det vil sige de nævnte mails fra B men også henvendelser fra Slots- og Kulturstyrelsen til B.

Sekretariatet for Medienævnet kan oplyse, at de indkomne mails af henholdsvis den 9. marts 2014 og 11. marts 2014 beklageligvis ikke er blevet journaliseret på sagen MERP. 2014-0047 – ansøgning om produktionsstøtte 2014, hvorfor A ikke i forbindelse med sin aktindsigtsbegæring af 8. marts 2016 har fået disse mails fremsendt.

Desuden kan det oplyses, at der ikke umiddelbart ses at have været en korrespondance mellem B og Slots- og Kulturstyrelsen i forbindelse med modtagelsen af de to pågældende mails, men at disse i deres foreliggende form er indgået i grundlaget for Medienævnets vurdering af B's ansøgning om redaktionel produktionsstøtte for 2014, jf. det nævnte bilag til materialet til Medienævnets møde den 31. marts 2014.

Den øvrige korrespondance mellem B og Slots- og Kulturstyrelsen fra B's indgivelse af ansøgning om redaktionel produktionsstøtte for 2014 og indtil Medienævnet træffer afgørelse i sagen, jf. mails af 3. februar 2014, er udleveret i forbindelse med A's anmodning om aktindsigt. "